

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DA DEMOCRACIA O PARADOXO DA MUDANÇA NA CONTINUIDADE?*

Carmen Fonseca

«O HISTÓRICO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA,
QUE É UMA AMÁLGAMA DAS LINHAS DE CONTINUIDADE
COM AS DA INOVAÇÃO, NUMA OBRA ABERTA VOLTADA
PARA CONSTRUIR O FUTURO, OFERECE UM SIGNIFICATIVO
LASTRO PARA A AÇÃO BEM-SUCEDIDA»¹

O presente artigo propõe-se analisar a evolução da política externa brasileira e identificar as linhas de continuidade e mudança, tendo por base as transformações internas e internacionais que as proporcionam. O período de análise corresponde aos vinte e cinco anos da democracia, entre 1985 e 2010, que inclui os governos de José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva. A nossa análise levará em conta o *background* histórico da política externa que antecedeu a democracia, e parte do pressuposto que as linhas de força da política externa da democracia² foram formuladas antes e durante os anos do regime militar. Deste modo podemos dividir a política externa da democracia em três momentos: o período da mudança democrática, que corresponde, *grosso modo*, ao Governo de José Sarney, em que as estratégias externa do Brasil estão muito dependentes das condições internas; o período de crise de transição, que se acentuou, sobretudo durante os governos de Collor de Mello e Itamar Franco, resultante das adversidades internas e da conjuntura económica negativa; e, por fim, um período de «revelação» internacional com a redefinição da política externa do Brasil, a partir das reformas de Fernando Henrique Cardoso, e que culmina na política assertiva de Lula da Silva.

A MUDANÇA DEMOCRÁTICA (1985-1990)

Em meados da década de 1970 Ernesto Geisel começou a impor algumas linhas de abertura do regime, o que foi amplamente desenvolvido pelo seu sucessor João Figueiredo, que promoveu nesse mesmo ano uma reforma partidária. Assim, em 1984, sob o lema «Diretas já», estavam criadas as condições mínimas necessárias para se realiza-

rem eleições. O Governo reconheceu também que deveria procurar um consenso relativo com os actores sociais de modo a evitar qualquer ruptura institucional, o que culminou com a adopção da Constituição em 1988. Tancredo Neves, eleito Presidente, mas que faleceu antes mesmo de tomar posse, foi substituído pelo seu vice-presidente José Sarney. Deste modo, a democracia reinstalava-se no Brasil de forma gradual, não se verificando qualquer processo revolucionário e, por isso, também ao nível da política externa não se verificou qualquer corte abrupto com o passado. Mas esta linha de continuidade deriva igualmente da componente institucional e burocrática encontrada no Itamaraty, permitindo «continuidade nas escolhas e relativa consistência nas orientações de política»³, assim como da despolitização da política externa.

José Sarney chegou ao poder com um contexto interno que não era de todo favorável, descrito pelo próprio Presidente como «um Brasil composto por diversos Brasis»⁴, referindo também que o início do seu mandato começara com a explosão simultânea de três crises:

A DEMOCRACIA REINSTALAVA-SE NO BRASIL DE FORMA GRADUAL, NÃO SE VERIFICANDO QUALQUER PROCESSO REVOLUCIONÁRIO E AO NÍVEL DA POLÍTICA EXTERNA NÃO SE VERIFICOU QUALQUER CORTE ABRUPTO COM O PASSADO.

política, económica e social. Assim, a nível interno as primeiras medidas do Governo prenderam-se com a estabilização do país o que exigia a adopção de medidas para a redução da dívida externa. A «crise da dívida»⁵, originada no Governo anterior, era resultante do esgotamento do modelo eco-

nómico iniciado na década de 1930, que tinha o Estado como actor central e se baseava na substituição das importações⁶. Sarney preconizava por isso a necessidade de reduzir o papel do Estado na economia. Para esse efeito, lançou em 1986 o Plano Cruzado, como forma de estabilizar a economia através da redução dos valores da inflação. Como o próprio Presidente escreveu, «a resposta do povo ao Plano Cruzado revelou que uma reforma da economia que elimine a inflação e a especulação era uma grande aspiração popular»⁷. Neste período a relação do Brasil com os Estados Unidos⁸ esteve dependente e foi influenciada pela situação económica brasileira. Sarney afirmou que «entrei neste período de dificuldades sem receber um único gesto de apoio por parte dos Estados Unidos»⁹. Embora reconhecendo os aspectos partilhados pelos dois países advertiu contudo que «Quando os problemas aparecem a preocupação de Washington é a segurança; a sua solução militar»¹⁰. O seu discurso era bastante crítico da atitude dos Estados Unidos, que, em seu entender, lidavam com o Brasil como sendo um «país de segunda»¹¹. A incompatibilidade de posições entre o Brasil e os Estados Unidos foi também evidente nas questões comerciais e nas tentativas de lançamento das negociações no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

Paralelamente, a orientação do Itamaraty não facilitou a aproximação com os Estados Unidos. Sarney teve dois ministros das Relações Exteriores, ambos com posições distintas quanto à inserção internacional do Brasil. Olavo Setúbal preconizava o fim das linhas do «Pragmatismo Responsável»¹² e uma nova aproximação com os Estados Uni-

dos, mas Abreu Sodré desviou-se dessa orientação começando por reatar as relações diplomáticas com Cuba e reconhecendo, face à situação económica, a necessidade de diversificar as relações externas. Por conseguinte, este período foi marcado, essencialmente, por um fortalecimento da cooperação entre o Brasil e a Argentina, assim como com o Uruguai, tendo em conta a assinatura da Acta para a Integração e Cooperação Económica, em 1981. O Brasil e a Argentina assinaram em 1986 o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, e associaram-se ainda ao Grupo de Apoio a Contadora, provocando uma reacção negativa por parte dos Estados Unidos que não apoiavam as tentativas de integração entre as duas principais potências da América do Sul e impuseram inclusivamente algumas sanções comerciais ao Brasil. Tal retaliação fez com que o Brasil procurasse novos parceiros noutras áreas regionais, nomeadamente a República Popular da China e a URSS, ao mesmo tempo que procurava desenvolver as suas relações com os países africanos e do Médio Oriente.

O período de José Sarney foi, essencialmente, um período de transição, em que as dificuldades económicas do país e as condições políticas e sociais internas, bem como as incompatibilidades com os Estados Unidos, ainda num contexto de Guerra Fria, ditaram muitas das opções que se fizeram.

A CRISE DE TRANSIÇÃO (1990-1994)

O período da crise de transição corresponde, *grosso modo*, aos governos de Collor de Mello e de Itamar Franco, num momento de profundas transformações na política internacional, com o fim da Guerra Fria, que tiveram consequências também para o Brasil, nomeadamente com a importância crescente das dinâmicas de regionalização, que criavam novas condições para a consolidação de grandes potências regionais e para a autonomia da América do Sul e forçaram o início de uma revisão profunda das prioridades da política externa brasileira.

Fernando Collor de Mello foi eleito em 1989 derrotando Lula da Silva e Leonel Brizola. Collor de Mello pretendia definir uma nova política externa para o Brasil. A sua campanha eleitoral preconizou as ideias de modernização, inserção competitiva na economia mundial e procura de um lugar no «Primeiro Mundo». Todavia, em vez disso, o seu mandato ficou caracterizado por momentos de indefinição e retrocesso.

No Brasil, o fim da Guerra Fria provocou um grande debate entre os que defendiam a revitalização da relação com os Estados Unidos, reformando a política interna de acordo com as suas orientações, e os que defendiam uma correcção da postura global do país de modo a adaptar-se às mudanças internacionais. Collor de Mello optou pelo primeiro paradigma trazendo «à arena do processo decisório de política externa uma corrente liberal, minoritária no Itamaraty, mas seu impeachment reduziu suas influências até os dias atuais»¹³. Collor de Mello utilizou um discurso de mudança e de reforma que, na verdade, mais não foi do que a implementação do neoliberalismo de acordo com o «Consenso de Washington», deixando na sombra, por vezes, alguns dos interesses do

Brasil. Neste sentido, e contrariamente ao período anterior, a política externa teve como ponto de atracção a relação com os Estados Unidos, entendida por alguns autores como a «ilusão norte-americana de Collor»¹⁴. Porém, se o jovem Presidente começou por defender a inevitabilidade da aproximação aos Estados Unidos, também cedo reconheceu as desvantagens desse alinhamento. O contexto interno do Brasil exigia mais do que a simples conformidade às reformas decretadas pelos Estados Unidos. A simultânea modernização, mas também retrocesso, que caracterizou o período de Collor de Mello derivou, precisamente, do alinhamento com as recomendações do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, esboçadas no «Consenso de Washington», mas que nem se ajustavam ao Brasil nem foram implementadas da melhor forma.

O historiador Paulo Vizeni, bastante crítico do período de Collor, entende como uma falácia a estratégia do Presidente no que toca à diminuição do papel do Estado na regulação da economia, acrescentando mesmo que «o Estado brasileiro começou a ser desarticulado por um grupo de aventureiros que não possuía um projecto consistente»¹⁵.

Todavia, logo em 1991 ocorreu «um gradual atenuamento da retórica da cooperação com os países ricos»¹⁶, Collor começou a duvidar do apoio dos Estados Unidos – o desconforto relativamente à situação interna aumentava, resultado da dificuldade em gerir a inflação, a que se juntavam as acusações de corrupção do Governo. Confrontando-

se com a deterioração da situação interna, em Abril de 1992, Collor de Mello procede a uma reforma ministerial recrutando Celso Lafer para a pasta das Relações Exteriores. Lafer entendia que a «a autoridade do Itamaraty»¹⁷ era necessária para uma política externa efectiva. Os seus discursos destacavam a «adaptação criativa» da política externa e a «visão de futuro».

A FORMA COMO COLLOR DE MELLO SAIU DE CENA REFLECTE A FRAGILIDADE DAS SUAS ACÇÕES DURANTE OS DOIS ANOS QUE ESTEVE NO PODER E ITAMAR FRANCO ASSUME A PRESIDÊNCIA NUM CONTEXTO DE CRISE – NÃO MUITO DIFERENTE DAQUELE DEIXADO POR SARNEY EM 1990.

Na curta passagem pelo Itamaraty, Celso Lafer introduziu novos padrões de referência para o Brasil, diminuindo a excessiva centralidade dos Estados Unidos, preconizada inicialmente por Collor de Mello.

No plano regional, destaca-se, mais uma vez, a articulação entre o Brasil e a Argentina que culminou com a criação do Mercosul, em 1991, entendido acima de tudo como um mecanismo para acelerar a liberalização da economia do Brasil, já que a sua importância estratégica só viria a ser reconhecida com Itamar Franco.

A forma como Collor de Mello saiu de cena reflecte a fragilidade das suas acções durante os dois anos que esteve no poder. Por isso, Itamar Franco assume a presidência num contexto de crise – não muito diferente daquele deixado por Sarney, em 1990, no final do seu mandato. Contudo, deparando-se com a necessidade de responder à crise económica interna, o Presidente Itamar concentra todos os seus esforços nesse sentido, transpondo as tarefas de política externa, na sua totalidade, para o Itamaraty, que tinha como ministro das Relações Exteriores Fernando Henrique Cardoso (FHC).

O curto mandato de Itamar Franco foi, em tudo, distinto do anterior, pois em vez de fragilizar a condição do país conseguiu definir algumas estratégias para a política externa e económica, que nem sempre seguiram as directrizes dos Estados Unidos. Tanto no quadro da política externa como da recuperação económica, FHC teve um papel fulcral. Ao nível da política externa começou por reorganizar o Itamaraty, e reconheceu a necessidade de «adicionar uma base sólida à nossa própria região, se não for por outra razão, pelo menos para aumentar a nossa capacidade de negociação»¹⁸, embora isso não significasse uma ruptura das relações com os Estados Unidos. O desenvolvimento do Mercosul é aprofundado através da assinatura, em 1994, do Protocolo do Ouro Preto que institucionalizou a sua estrutura intergovernamental e implementou o consenso como processo de tomada de decisão. O Mercosul era entendido como fundamental para o comércio da região, mas também como forma de compensar a dependência em relação aos Estados Unidos.

Em 1992, a mudança de FHC por Celso Amorim na liderança do Itamaraty não significou uma mudança no rumo da política externa. Contudo, à estratégia de valorização da região somou-se a definição de uma estratégia de inserção internacional para afirmar a posição do país, que fora abalada com Collor. No entender de Amorim, tal inserção internacional poderia ser feita através do Conselho de Segurança das Nações Unidas¹⁹, ambição que o Brasil tem há vários anos. Deste modo, começaram então a ser delineadas e implementadas algumas estratégias de acção externa, ao mesmo tempo que o lançamento do Plano Real permitiu aliviar os impactos da crise económica.

O Plano Real, implementado, em 1994, pelo ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, contribuiu, por um lado, para controlar a inflação provocando o aumento do consumo²⁰ e a recuperação da economia brasileira, e, por outro, para melhorar a posição do Brasil no contexto internacional. Noutra domínio criou, ainda, as condições para a vitória de FHC nas eleições presidenciais de 1994.

Collor de Melo «pôs em xeque os princípios da política externa adotada até então, mas não foi capaz de consolidar um novo conjunto de princípios»²¹. Deste modo, o período intercalar é uma «crise de transição», em que todas as novas orientações se começam a esboçar – o Mercosul, a reforma monetária, a diversificação de relações, a candidatura ao Conselho de Segurança – sem se forjar contudo um (novo) modelo e persistindo um balouçar entre os autonomistas (que definem a política externa com vista ao «desenvolvimentismo» económico e à inserção internacional, tendo na base as ideias de autonomia e universalismo, e preconizam a reforma da ordem internacional) e os liberais (definidos também como o grupo dos «institucionalistas-pragmáticos», crítico dos regimes internacionais, que defende a liberalização económica, a autonomia e a soberania e dá prioridade à região sul-americana nas estratégias de política externa)²².

A REVELAÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL (1995-2010)

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso²³ toma posse como Presidente do Brasil, depois de ter sido ministro das Relações Exteriores e da Fazenda na Administração de Itamar Franco. FHC introduziu uma nova atitude nas estratégias da política externa do Brasil preconizando uma intervenção mais activa do Brasil na política internacional, demonstrada através da vontade de «influenciar o desenho da nova ordem [...] e a necessidade [...] de reformar o nosso discurso e a nossa ação no exterior»²⁴. O discurso do novo ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, expressava também essa ideia – «nem a maior autonomia, nem o aumento da nossa capacidade de influência poderão ser alcançados por meio do isolamento ou da pretensa autosuficiência»²⁵.

Por um lado, a Administração de FHC demonstrou um claro empenho na política externa e na política económica, e, por outro, habilmente separou estes dois domínios, reformando as atribuições do Itamaraty e as do Ministério da Fazenda, e concentrando uma parte importante da política externa nas mãos do Presidente da República.

Assim, no que se refere à política externa, os dois mandatos de FHC foram marcados pela «diplomacia presidencial», pela aposta na região sul-americana através da integração regional e na revalorização do Mercosul (expoente máximo do regionalismo na

América do Sul), pela adopção das regras e dos regimes internacionais, e, num segundo momento, pela intensificação do multilateralismo. A «diplomacia presidencial» valorizou a inserção internacional do país, mas não diminuiu a importância da afirmação regional do Brasil. FHC quis conciliar uma dimensão global²⁶ com uma outra mais centrada na América do Sul, espelhada na postura de participação e de

A ADMINISTRAÇÃO DE FHC EMPENHOU-SE NA POLÍTICA EXTERNA E NA POLÍTICA ECONÓMICA, E HABILMENTE SEPAROU ESTES DOIS DOMÍNIOS, REFORMANDO AS ATRIBUIÇÕES DO ITAMARATY E AS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA, E CONCENTRANDO UMA PARTE IMPORTANTE DA POLÍTICA EXTERNA NAS MÃOS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

integração do Brasil (integração não só em termos regionais, como também integração do Brasil no que se refere à normas e aos regimes internacionais). Como referiu o ministro Lampreia, «a política externa do Presidente FHC busca a autonomia pela integração, ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional»²⁷. Nesse sentido, foi possível registar também uma coincidência entre a definição da identidade do Brasil e os valores universais, o que Luiz Felipe Lampreia denominou de «convergência crítica».

A relação com os Estados Unidos manteve-se cordial embora se tenham verificado algumas incompatibilidades, especialmente no respeitante às políticas comerciais e aos objectivos de integração, devido ao projecto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Em contrapartida, a realização da Cimeira das Américas, em Brasília, em 2000, representou um marco importante na política externa brasileira ao propor o estabelecimento de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), bem como

a Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana²⁸ (IIRSA), dando ao discurso diplomático brasileiro um carácter autonomista, que chocava com a proposta americana de criação da ALCA. O final do mandato de Cardoso registou, por isso, um enfraquecimento do relacionamento com os Estados Unidos, que se deve não só à substituição de Bill Clinton por George W. Bush (que tinha definido uma política de aproximação ao continente latino-americano), mas, sobretudo, à alteração da estratégia internacional dos Estados Unidos esboçada após os ataques do 11 de Setembro que passou a privilegiar as questões de segurança e a dar menos importância ao Sul do continente, pese embora o relacionamento entre Bush e FHC (e, posteriormente, Lula da Silva)²⁹. Ora, o fortalecimento da postura unilateral americana levava FHC a incrementar a vertente multilateral, diversificando as relações e aproximando-se das potências de outras regiões³⁰.

Deste modo, o destaque dado por Lula da Silva às relações Sul-Sul (entendidas aqui como as relações com os países em desenvolvimento ou as potências regionais), foi algo que começou a ser desenhado no final do Governo de FHC. Tal foi motivado pela conjuntura internacional e pelo cepticismo de FHC quanto à associação automática com as normas do neoliberalismo, que se vieram a mostrar negativas nos países em desenvolvimento, como o Brasil, ou a Argentina. Na verdade, FHC começou por recuperar, no início do seu mandato, o modelo neoliberal, que fracassara com Collor de Mello, embora reclamasse, simultânea e paradoxalmente, a reforma do sistema internacional. Mas a verdade é que, no final do segundo mandato, e face aos acontecimentos, FHC reconheceu as fragilidades desse modelo. A conjuntura internacional, associada à crise financeira e cambial de 1999 desmoronou o projecto brasileiro, pois «todo o cenário mundial em que o governo baseara a sua inserção internacional veio abaixo»³¹ (em 2001, a Argentina passou por uma grave crise económica que anunciou o colapso do neoliberalismo e das políticas recomendadas pelo FMI e pelo Banco Mundial no país e na região). Por conseguinte, no discurso que, em 2001, FHC fez na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas refere que «nosso lema há-de ser o da “globalização solidária”, em contraposição à atual globalização assimétrica»³².

Verificamos, portanto, que os anos de FHC permitiram consolidar a democracia brasileira e, assim, projectar a imagem do Brasil no exterior – democrático, adepto das normas e valores universais, com uma conduta pacífica – todavia, não foi possível conciliar isso com um desenvolvimento sólido, o que levou à «continuação de uma tendência histórica de encolhimento do peso do Brasil na economia mundial, contribuiu para enfraquecer seu poder em negociações internacionais relevantes»³³. É, pois, Lula da Silva que dará continuidade à ambição do Brasil em aumentar o seu peso no sistema internacional. As estratégias de Lula contribuíram para ampliar o protagonismo internacional do Brasil, não obstante o trabalho de casa deixado feito por FHC e pelos seus ministros.

A política externa desenvolvida por Lula da Silva reflecte não só os constrangimentos e oportunidades do ambiente internacional e interno, como o aproveitamento das oportu-

tunidades criadas pelo anterior Governo. Mais uma vez verificamos uma adequação das estratégias e, não tanto, uma mudança do rumo da acção externa do Brasil. Em contrapartida, verifica-se uma recuperação da instrumentalização da política externa em prol do desenvolvimento nacional, «no meu Governo, a acção diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional»³⁴, algo que não havia sido destacado no período Cardoso. Em 2003, o discurso de tomada de posse do Presidente Lula da Silva acentuava a ideia de mudança, porém, tal não se concretizou, pelo menos nos eixos que definem a política externa brasileira. Muitas das parcerias consolidadas por Lula tiveram a sua génese ainda durante a Administração de Cardoso, «mas Lula deu uma nova ênfase a este aspecto da agenda internacional do Brasil»³⁵. Com Lula verifica-se, essencialmente, uma alteração da intensidade com que são tratadas algumas questões, quer seja com maior ou menor intensidade, relativamente aos anos anteriores. Do mesmo modo, os temas e relacionamentos privilegiados são, na sua maioria, reavivados, e não uma novidade, para o que contribuiu a conjuntura política e económica, interna e externa.

Se FHC tinha iniciado, no final do seu mandato, uma política externa marcada pelo multilateralismo, Lula da Silva irá defini-lo como a prioridade da sua estratégia externa, privilegiando as relações e parcerias Sul-Sul, mas desenvolvendo também um relacionamento com o Norte, tanto com os Estados Unidos como com a União Europeia (de

que é exemplo a parceria estratégica institucionalizada com a UE, em 2007). De forma clara, Lula da Silva afirma a autonomia em relação às grandes potências e, de forma pragmática, concretiza-a através da participação em organizações internacionais, da definição de uma agenda externa própria e da prioridade dada à diversificação de parcerias que inclui a cooperação

LULA DA SILVA AFIRMA A AUTONOMIA EM RELAÇÃO ÀS GRANDES POTÊNCIAS E, DE FORMA PRAGMÁTICA, CONCRETIZA-A ATRAVÉS DA PARTICIPAÇÃO EM ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS, DA DEFINIÇÃO DE UMA AGENDA EXTERNA PRÓPRIA E DA PRIORIDADE DADA À DIVERSIFICAÇÃO DE PARCERIAS.

com os países do Sul. Tal ideia foi expressa também no discurso de tomada de posse em 2003, ao referir que «a democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado»³⁶. Note-se, por exemplo, a recuperação da política africana, desenvolvida por Lula, aproveitando os espaços deixados em aberto pelas grandes potências.

Gradualmente, Lula da Silva contribuiu para a definição de uma postura assertiva do Brasil, que muito se parece com o «Pragmatismo Responsável» de Geisel, da década de 1970 – não interessam os vínculos ideológicos, importa apenas o interesse do Brasil. E, por isso mesmo, algumas estratégias são marcadas por uma certa inconstância, que derivam dos interesses temporais do Brasil. Assim, as prioridades de FHC, bem como aquelas introduzidas por Lula da Silva, fizeram o Brasil passar do «bem comportado»

para um «verdadeiro negociador»³⁷. Se o primeiro mandato de Lula, em 2003, começou com a afirmação da importância da América do Sul e da região, rapidamente as relações extra-regionais se sobrepuseram a essas, devido às vantagens que apresentavam para a afirmação internacional do Brasil.

E daqui deriva um dos debates actuais sobre a política externa do Brasil: liderança regional ou liderança internacional? Na verdade, a novidade na estratégia de Lula da Silva está, precisamente, na definição da actuação do Brasil na região, algo que até então era um tabu nas relações com os vizinhos³⁸. Com Lula da Silva a actuação do Brasil faz-se através do «exercício de um papel de auto-interesse esclarecido capaz de arcar com os custos da acção coletiva»³⁹. Todavia, a dificuldade em encontrar consenso junto dos seus vizinhos tem levado o Brasil a actuar simultaneamente no plano internacional através da participação nos *fora* multilaterais [quer seja nas organizações internacionais, em particular a OMC, quer seja no fomento de fóruns multilaterais de diálogo, como o Fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), as cimeiras BRIC, o G20] mas, também, incrementando o diálogo bilateral com diversos países, assim como aumentando a sua expressão diplomática no continente africano e asiático. No plano regional, registou-se a proliferação de mecanismos de integração e diálogo, como a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), a par do diálogo com a Venezuela ou a Bolívia, e a missão no Haiti.

Na actualidade, o Brasil depara-se com o dilema entre a conciliação da sua atitude e do seu reconhecimento internacionais e a aceitação pelos países da região desse seu *status* (permanecem preconceitos históricos, conflitos de interesse ou concorrência, que impedem os países vizinhos em reconhecer o *status* regional do Brasil – casos da Argentina e do Paraguai, da Bolívia e do Equador ou da Venezuela), ou seja, a definição do país como uma potência regional e global⁴⁰.

CONCLUSÕES

O debate da política externa brasileira da democracia gira em torno das tradicionais correntes de inserção internacional do país (autonomistas e desenvolvimentistas *vs* liberais e institucionalistas; globalismo e multilateralismo *vs* bilateralismo), contribuindo para a convergência da diplomacia brasileira numa conduta baseada na «moderação construtiva»⁴¹. Nesse sentido, quando parece que a política externa está a seguir um rumo distinto daquilo que fora definido em décadas anteriores percebemos que o objectivo que se está a tentar alcançar é o mesmo, apenas se alteram as estratégias para atingir esse fim⁴².

A análise efectuada permite-nos reforçar a ideia do paradoxo de mudanças na continuidade que caracteriza a política externa brasileira, na medida em que existe uma forte institucionalização da formulação da política externa representada no Itamaraty, e que, pela sua despolitização, tem permitido pautar a actuação do Brasil com base em princípios e objectivos que são históricos. A partir daqui verifica-se uma convergência política quanto

aos princípios da política externa que conduz a alguns ajustes em função dos constrangimentos e oportunidades, internos e externos, tanto políticos, económicos ou sociais. Ao mesmo tempo, havendo uma transversalidade desses princípios, as alterações ideológicas na liderança do Governo não têm traduzido uma mudança do rumo da política externa, embora tenham significado a alteração da intensidade com que os diversos temas da agenda externa são tratados, conforme pretendemos elucidar com a análise anterior. Podemos então sustentar que as linhas de força da política externa brasileira permanecem ao longo do tempo. Porém, as prioridades são, por vezes, hierarquizadas de forma diferente, em função das transformações internas e externas, conduzindo à implementação de diferentes estratégias.

Por conseguinte, a institucionalização da democracia não significou a ruptura com a herança da política externa brasileira, mas permitiu a criação das condições para gradualmente se desenvolver uma política externa mais activa e assertiva, através dos ajustamentos efectuados. Face às novas exigências sociais que a democratização acarreta, tem-se assistido também, nos últimos anos, a uma maior participação da sociedade no debate da política internacional, pois a sua palavra passa a contar na legitimação da actuação internacional do Brasil – não só para beneficiar dos proveitos, mas, acima de tudo, para se consciencializar dos custos do protagonismo internacional. **RI**

NOTAS

* O presente artigo resulta da comunicação proferida nos XVII Cursos Internacionais de Cascais realizados entre 21 e 26 de Junho de 2010, no Centro Cultural de Cascais, e organizados pela Câmara Municipal de Cascais e pelo IPRI – UNL.

1 LAFER, Celso – «Brasil: dilemas e desafios da política externa». In *Estudos Avançados*. Vol. 14, N.º 38, 2000, p. 266.

2 Os tradicionais princípios e linhas de força da política externa brasileira são aqui entendidos como o respeito pela soberania dos estados e pelo direito internacional, o pacifismo, o universalismo, assim como a crença no natural «destino de grandeza» do país.

3 LIMA, Maria Regina Soares de – «Instituições democráticas e política exterior». In *Contexto Internacional*. Vol. 22, N.º 2, 2000, p. 289.

4 SARNEY, José – «Brazil: a President's story». In *Foreign Affairs*. Vol. 65, N.º 1, 1986.

5 A «crise da dívida» foi como ficou conhecido o contexto de dificuldades económicas que assolou grande parte dos países em desenvolvimento ao que acrescia a impossibilidade para pagarem

a sua dívida externa. Domínio no qual o papel dos Estados Unidos foi bastante criticado uma vez que, em 1981, o Presidente Ronald Reagan promoveu um aumento da taxa de juro o que fez crescer ainda mais a dívida dos países do Sul. Tal situação apresentou-se fatal para o projecto de desenvolvimento do Brasil. A «crise da dívida» tornou os países, especialmente os latino-americanos, mais dependentes das pressões do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e também dos Estados Unidos.

6 VIGEVANI, Tullo, e CEPALUNI, Gabriel – *Brazilian Foreign Policy in Changing Times – From Sarney to Lula*. Nova York: Lexington Books, 2009, pp. 11-33.

7 SARNEY, José – «Brazil: a President's story».

8 Sobre as relações Brasil-Estados Unidos ver, por exemplo, HIRST, Monica – *Brasil-Estados Unidos: Desencontros e Afinidades*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009. A autora define o relacionamento do Brasil com os Estados Unidos em quatro momentos: a «aliança não-escrita» (1889-1930); o alinhamento (1930-1974); a autonomia (1974-1989); e, desde 1989, o período do ajustamento e afirmação (pp. 19-66). Monica Hirst refere

ainda que «inevitavelmente, a partir do 11 de Setembro de 2001, as prioridades da política externa norte-americana impactaram as relações com o Brasil. [...] Ao mesmo tempo, a irrelevância da América do Sul no desenho estratégico do governo Bush – com exceção da Colômbia – parecia aprofundar a marginalidade da região diante das novas urgências de Washington» (p. 152).

9 SARNEY, José – «Brazil: a President's story».

10 *Ibidem*.

11 *Ibidem*.

12 A noção de «Pragmatismo Responsável» refere-se à estratégia de política externa desenvolvida pelo ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira, no governo de Ernesto Geisel, na década de 1970. Com base na Política Externa Independente da década de 1960, o «Pragmatismo Responsável» visava conciliar as necessidades económicas com as estratégias de política externa, diversificar as parcerias, e estabelecer uma certa autonomia em relação às grandes potências, direccionando-se para os países árabes e para outras potências regionais asiáticas e africanas.

- 13 No Itamaraty têm existido duas correntes de pensamento da política externa, que Miriam Gomes Saraiva define como os «autonomistas» e os «institucionalistas-pragmáticos» (ou liberais). Segundo a autora, Collor de Mello questionou as duas correntes e adotou uma postura liberal privilegiando as relações com os países ricos em detrimento do chamado Terceiro Mundo, todavia «a tradição do Itamaraty teve um peso importante no sentido da continuidade» [p. 3] limitando a acção de Collor de Mello. Cf. SARAIVA, Miriam Gomes – «A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas». ARI 46/2010, Real Instituto Elcano, Março de 2010. [Consultado em 17 de Junho de 2010]. Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/0bf4ae0041b8c1e9e81fee151fccd56/ARI46-2010_gomes_saraiva_diplomacia_brasileira_institucionalismo_pragmatico_autonomista.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0bf4ae0041b8c1e9e81fee151fccd56. Cf., também, SARAIVA, Miriam Gomes – «As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007». In *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 50, N.º 2, 2007, pp. 42-59.
- 14 VIZENTINI, Paulo – «A política externa brasileira em transição: do desenvolvimento ao neoliberalismo». In MARTINS, Estevão C. de Rezende [org.] – *Relações Internacionais. Visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: IBRI, 2003, p. 61.
- 15 *Ibidem*, p. 81.
- 16 VIGEVAI, Tullo, e CEPALUNI, Gabriel – *Brazilian Foreign Policy in Changing Times – From Sarney to Lula*, p. 39.
- 17 *Ibidem*, p. 42.
- 18 Fernando Henrique Cardoso, citado por VIGEVAI, Tullo, e CEPALUNI, Gabriel – *Brazilian Foreign Policy in Changing Times – From Sarney to Lula*, p. 47.
- 19 Neste período, o Brasil foi eleito para o mandato 1998-1999, como membro não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, participou em sete operações de paz e apresentou a proposta de uma agenda de desenvolvimento.
- 20 A euforia provocada pelo consumo, e que contribuiu para os anos de ouro da economia, ocultava os défices do comércio externo e da balança de pagamentos, que só se revelariam no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso.
- 21 SARAIVA, Miriam Gomes – «As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007», p. 45.
- 22 Cf. SARAIVA, Miriam Gomes – «A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas».
- 23 Fernando Henrique Cardoso teve como ministros das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia (1995-2002) e Celso Lafer (2002).
- 24 VIGEVAI, Tullo, e CEPALUNI, Gabriel – *Brazilian Foreign Policy in Changing Times – From Sarney to Lula*, p. 57.
- 25 LAMPREIA, Luiz Felipe – «A política externa do governo FHC: continuidade e renovação». In *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 42, N.º 2, 1998, p. 9.
- 26 Nesse sentido, Vigevai e Cepaluni referem que «A herança multilateral da política externa brasileira foi renovada durante a administração de Cardoso através da operacionalização do conceito de autonomia pela participação, através disso, e de modo a responder aos objectivos de desenvolvimento do conceito, o país aproximou-se dos pólos centrais das relações internacionais» [VIGEVAI, Tullo, e CEPALUNI, Gabriel – *Brazilian Foreign Policy in Changing Times – From Sarney to Lula*, p. 77].
- 27 LAMPREIA, Luiz Felipe – «A política externa do governo FHC: continuidade e renovação», p.11
- 28 A IIRSA corresponde a uma iniciativa dos 12 países sul-americanos, tendo sido institucionalizada em 2000. Pressupõe a realização de acções conjuntas para promover o processo de integração política, económica e social da América do Sul, estimular a integração e o desenvolvimento de subregiões isoladas. Informação disponível em: <http://www.mp.gov.br/secretaria.asp?cat=156&sub=302&sub=10>
- 29 Cf. HURRELL, Andrew – «Ensaio analítico: o Brasil e os Estados Unidos: reflexões comparativas». In HIRST, Monica – *Brasil-Estados Unidos: Desencontros e Afinidades*, p. 219.
- 30 Momento que coincide também com a apresentação, pela Goldman Sachs, da sigla BRIC, destacando o potencial de crescimento das economias destes países (Brasil, Rússia, Índia e China).
- 31 VIZENTINI, Paulo – «A política externa brasileira em transição: do desenvolvimento ao neoliberalismo», p. 98.
- 32 Citação apresentada na notícia da Folha Online, «FHC cobra na reunião da ONU ordem internacional mais solidária», 10 de Novembro de 2001. [Consultado em 9 de Junho de 2010]. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u26573.shtml> Discurso integral disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u26575.shtml>
- 33 VIGEVAI, Tullo, OLIVEIRA, Marcelo F. de, e CINTRA, Rodrigo – «Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração». In *Tempo Social*, 2003, p. 58.
- 34 Discurso de tomada de posse de Lula da Silva, 1 de Janeiro de 2003. [Consultado em 18 de Março de 2010]. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalle3.asp?ID_DISCURSO=2029
- 35 VIGEVAI, Tullo, e CEPALUNI, Gabriel – *Brazilian Foreign Policy in Changing Times – From Sarney to Lula*, p. 81.
- 36 Discurso de tomada de posse de Lula da Silva.
- 37 Paulo Vizenini, citado por PECEQUILLO, Cristina – «Brazil's foreign policy in the 21st century: the combining axis of horizontal and vertical multilateral cooperation». Comunicação apresentada na 49.ª Convenção Anual da ISA, São Francisco, Estados Unidos, Março de 2008, p. 14. [Consultado em 10 de Junho de 2010]. Disponível em: http://www.allacademic.com/meta/p254209_index.html
- 38 ALMEIDA, Paulo Roberto de – «A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas». In *Carta Internacional*, Março 2007, p. 4.
- 39 LIMA, Maria Regina Soares de – «Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior». In *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. N.º 83, 2005.
- 40 Sobre este debate, ver, entre outros, MALAMUD, Andrés – «Leadership without followers: the contested case for Brazilian power status». In MARTINS, Estevão, e SARAIVA, Miriam – *Brasil-União Europeia-América do Sul, Anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009. BURGESS, Sean – *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*. Florida: University Press of Florida, 2009. GRATIUS, Susanne – «O Brasil nas Américas: potência regional pacificadora?». FRIDE, Abril de 2007. [Consultado em 16 de Abril de 2008]. Disponível em: <http://www.fride.org/publicacion/223/brasil-en-las-americas-una-potencia-regional-pacificadora>. LIMA, Maria Regina Soares de – «Brasil em América Latina. Liderazgo regional en América del Sur». In *Foreign Affairs en Español*, Outubro-Dezembro de 2007. HIRST, Mónica – «Los desafíos de la política sudamericana de Brasil». In *Nueva Sociedad*. N.º 205, 2006, pp. 139.
- 41 Revisitando a fórmula de George Kennan, que afirmou que o Brasil era um «monster country», Celso Lafer refere que o Brasil «não é um monster country assustador» pois «tem um estilo de comportamento internacional que se configura» na ideia de «moderação construtiva». Cf. LAFER, Celso – «Brasil: dilemas e desafios da política externa». In *Estudos Avançados*. Vol. 14, N.º 38, 2000, p. 260.
- 42 Sobre este assunto ver, por exemplo, BRIGAGÃO, Clóvis – «Política externa do Governo Lula: continuidade e mudanças». In *Política Internacional*. N.º 29, Novembro de 2005, ou PECEQUILLO, Cristina – «Brazil's foreign policy in the 21st century: the combining axis of horizontal and vertical multilateral cooperation».